

JAAC 70.52

Auszug aus dem Entscheid PRK 2005-022 der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 28. November 2005 in Sachen X

Objet de la contestation et objet du litige. Résiliation des rapports de service. Mesures de restructuration. Crainte fondée.

- Par objet de la contestation il faut entendre l'acte de l'administration qui est attaqué (consid. 2a). En revanche, le rapport juridique qui est réglé dans cet acte ou qui est à régler et se trouve encore litigieux dans la procédure de recours représente l'objet du litige. L'objet de la contestation et l'objet du litige sont identiques lorsque l'acte administratif est attaqué dans son entier (consid. 2b). L'objet du litige ne peut aller au-delà de l'objet de la contestation (consid. 2c). En l'espèce, les questions à propos d'une éventuelle indemnité de départ ne font pas, à juste titre, l'objet de la décision de licenciement, ce pourquoi la Commission fédérale de recours en matière de personnel ne doit pas, en tant qu'autorité de recours, entrer en matière sur de telles demandes (consid. 2d/dd).

- L'art et la manière de la mise en œuvre des licenciements avec, en toile de fond, des mesures de restructuration de grande envergure sont fixés juridiquement (consid. 4b). L'employeur doit en particulier, préalablement à toute résiliation, prendre toutes les mesures pour garder l'employé à son service ou le placer (consid. 5b). Puisqu'il n'y a également plus de garantie d'emploi dans la législation sur le personnel fédéral, le collaborateur menacé d'une résiliation doit aussi participer activement à la recherche d'un nouvel emploi (consid. 5b/cc).

- La menace d'un licenciement qui est admis juridiquement ne représente pas en soi un désavantage illégal et par conséquent, ne réalise pas, en l'espèce, le fait constitutif d'une crainte fondée (consid. 6).

Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand. Auflösung des Dienstverhältnisses. Umstrukturierungsmassnahmen. Furchterregung.

- **Unter Anfechtungsobjekt ist der angefochtene Akt der Verwaltung zu verstehen (E. 2a). Das in diesem Akt geregelte oder zu regelnde und im Beschwerdeverfahren noch streitige Rechtsverhältnis stellt demgegenüber den Streitgegenstand dar. Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand sind dann identisch, wenn der Verwaltungsakt insgesamt angefochten wird (E. 2b). Der Streitgegenstand darf nicht über das Anfechtungsobjekt hinausgehen (E. 2c). Vorliegend bilden Fragen um eine allfällige Abgangsentschädigung gerechtfertigterweise nicht Gegenstand der Kündigungsverfügung, weshalb auf diesbezügliche Anträge von der Eidgenössischen Personalrekurskommission als Beschwerdeinstanz nicht einzutreten ist (E. 2d/dd).**

- **Art und Weise der Durchführung von Entlassungen vor dem Hintergrund von tief greifenden Umstrukturierungsmassnahmen sind gesetzlich festgelegt (E. 4b). Der Arbeitgeber hat vor einer Kündigung insbesondere alle Möglichkeiten, den Angestellten weiterzubeschäftigen oder zu vermitteln, auszuschöpfen (E. 5b). Nachdem es auch in der Bundespersonalgesetzgebung keine Arbeitsplatzgarantie mehr gibt, hat sich allerdings auch der von einer Kündigung bedrohte Arbeitnehmer aktiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen (E. 5b/cc).**

- **Die Drohung mit einer gesetzlich zulässigen Kündigung stellt nicht per se einen widerrechtlichen Nachteil dar und erfüllt deshalb vorliegend nicht den Tatbestand der Furchterregung (E. 6).**

Oggetto della contestazione e oggetto del litigio. Scioglimento del rapporto di servizio, Misure di ristrutturazione. Intimidazione.

- **L'oggetto della contestazione è l'atto dell'amministrazione contestato (consid. 2a). Il rapporto giuridico regolato o da regolare in tale atto e ancora contestato nella procedura di ricorso costituisce invece l'oggetto del litigio. Oggetto del litigio e oggetto della contestazione sono identici quando l'atto dell'amministrazione è integralmente contestato (consid. 2b). L'oggetto del litigio non può andare oltre l'oggetto della contestazione (consid. 2c). Nella fattispecie, a giusta ragione le questioni concernenti un'eventuale indennità di partenza non sono oggetto della decisione di licenziamento, per cui la Commissione federale di ricorso in materia di personale, in qualità di autorità di ricorso, non può entrare nel merito delle relative pretese (consid. 2d/dd).**

- **Tipo e modo dell'esecuzione di licenziamenti nel quadro di profonde misure di ristrutturazione sono regolati dalla legge (consid. 4b). Prima di un licenziamento il datore di lavoro deve in particolare esaminare tutte le possibilità di continuare ad occupare o di collocare l'impiegato (consid. 5b). Tuttavia, dopo che anche nella legislazione concernente il personale federale è stata soppressa la garanzia del**

posto di lavoro, il dipendente minacciato da un licenziamento deve impegnarsi attivamente nella ricerca di un nuovo posto di lavoro (consid. 5b/cc).

- La minaccia di un licenziamento che rispetta le disposizioni legali non costituisce di per sé uno svantaggio illecito e nella fattispecie non rappresenta quindi un'intimidazione (consid. 6).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. X., geboren im Jahre 1956 und Vater zweier Kinder im Primarschulalter, trat am 1. April 1991 beim Eidgenössischen Zeughaus A. als Mitarbeiter der Wäscherei und später der Waffenmechaniker-Werkstatt eine Stelle an, welche gemäss Pflichtenheft vom 15. April 1999 - nebst weiteren Aufgaben - die Wartung von Waffen und anderen Gegenständen umfasste. Im Rahmen der Inkraftsetzung des neuen Bundespersonalgesetzes und dessen Ausführungserlasse schloss X. mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft respektive dem Bundesamt Z. am 8. November 2001 einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag, der auf den 1. Januar 2002 hin sein Arbeitsverhältnis der neurechtlichen Ordnung unterstellte.

B. Am 18. November 2004 wurde X. in einem Gespräch darüber informiert, dass seine Stelle per 31. Mai 2005 abgebaut werde. Mit Schreiben vom gleichen Tag forderte Y., Betriebsleiter des Zeughauses A., X. zur Unterzeichnung einer Vereinbarung betreffend Stellenabbau und Personalvermittlung auf, die mit Datum vom 22. November 2004 unterschrieben wurde. Darin verpflichtete sich der Arbeitgeber unter anderem, das Möglichste zu tun, um X. innerhalb und gegebenenfalls auch ausserhalb der Bundesverwaltung eine zumutbare andere Arbeit zu vermitteln und wenn möglich eine Kündigung zu vermeiden. Der Arbeitnehmer verpflichtete sich im Wesentlichen, aktiv an der Stellensuche mitzuwirken und eine zumutbare andere Stelle anzunehmen. Ziff. 11 der Vereinbarung legt ferner fest, dass wenn innerhalb von sechs Monaten nach Unterzeichnung der Vereinbarung keine andere zumutbare Arbeit gefunden werden kann, der Arbeitsvertrag aufgrund von Art. 12 Abs. 6 Bst. e des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) auf den nächstmöglichen Termin gekündigt wird.

C. Die beidseitigen Bemühungen um eine weitere Anstellung von X. schlugen fehl, worauf diesem mit Schreiben vom 18. April 2005 die bevorstehende Auflösung seines Arbeitsverhältnisses angezeigt wurde. Im Rahmen des Reformprojekts XXI des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sei das Bundesamt Z. aufgrund der knappen finanziellen Mittel zu Kosteneinsparungen und damit zum Abbau von Stellen gezwungen, weshalb das Arbeitsverhältnis von X. aufgelöst werde. Gleichzeitig wurde angekündigt, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen und X. die Möglichkeit gegeben sich innert 14 Tagen zur geplanten Massnahme zu äussern.

D. Nach unbenutzter Frist zur Stellungnahme verfügte das VBS am 19. Mai 2005, das Arbeitsverhältnis von X. werde unter Einhaltung der Kündigungsfrist per 30. November 2005 aufgelöst und einer allfälligen Beschwerde gegen die

Kündigungsverfügung die aufschiebende Wirkung entzogen. Dabei wurde festgehalten, dass die Entlassung nicht infolge der persönlichen Leistungen von X., sondern unverschuldeterweise aufgrund von schwer wiegenden wirtschaftlichen und betrieblichen Gründen gemäss Art. 12 Abs. 6 Bst. e BPG erfolgt sei.

E. Am 25. Mai 2005 erhebt X. (Beschwerdeführer) gegen die Verfügung des VBS vom 19. Mai 2005 Beschwerde bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK). Darin macht er sinngemäss geltend, dass er Anspruch auf eine «volle» Entschädigung von bis zu eineinhalb Jahresgehältern habe. Des Weiteren kritisiert der Beschwerdeführer die inkohärente Sparpolitik und die ineffiziente Stellenvermittlungsanstrengungen des Departementes und macht auf seine schwierige persönliche und finanzielle Lage aufmerksam. Die Vereinbarung vom 22. November 2004 habe er unter der Drohung «wer die Unterschrift verweigert, hat in drei Monaten den letzten» unterschrieben. Ferner rügt der Beschwerdeführer die Änderungen in den Art. 78 und Art. 79 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3), welche unrechtmässig erfolgt seien.

F. Mit Vernehmlassung vom 29. Juni 2005 nimmt das VBS Stellung zur Beschwerde vom 25. Mai 2005. Darin wird angeführt, dass, um der neuen Entwicklung Rechnung zu tragen, über eine mögliche Abgangsentschädigung erst kurz vor Ende des Arbeitsverhältnisses entschieden werde. Zum Stellenabbau räumt die Beschwerdegegnerin ein, dass naturgemäss nicht alle Mitarbeitende in gleichem Mass vom Sparopfer betroffen seien. Unzutreffend sei allerdings, dass der Arbeitgeber sich nur ungenügend für eine Stellenvermittlung eingesetzt habe.

G. Mit Eingaben vom 10. Juli 2005 äussern sich der Beschwerdeführer und das VBS erneut zu den rechtlichen Fragestellungen.

Aus den Erwägungen:

1.a. (Formelles)

b. (Zuständigkeit)

2.a. Unter Anfechtungs- oder Beschwerdeobjekt ist der Gegenstand des Anfechtungsverfahrens, das heisst der angefochtene Akt der Verwaltung, zu verstehen. Angefochten wird ein Hoheitsakt bei einer staatlichen Instanz (der Beschwerdeinstanz; vgl. René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverwaltungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 963 ff.). Das Anfechtungsobjekt, das heisst die Verfügung oder der Entscheid der unteren Instanz, bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen.

b. Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist demzufolge das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Nicht die Verfügung selbst ist also Streitgegenstand (sie bildet das Anfechtungsobjekt), sondern das in der Verfügung geregelte oder zu regelnde, im Beschwerdeverfahren noch streitige Rechtsverhältnis. Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand sind

identisch, wenn die Verwaltungsverfügung insgesamt angefochten wird. Bezieht sich demgegenüber die Beschwerde nur auf einen Teil des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses, gehören die nicht beanstandeten Teilaspekte des verfügungsweise festgelegten Rechtsverhältnisses zwar wohl zum Anfechtungs-, nicht aber zum Streitgegenstand (BGE 110 V 51 E. 3c; Rhinow / Koller / Kiss, a.a.O., Rz. 899 ff.).

c. Der Streitgegenstand darf nicht über das Anfechtungsobjekt hinausgehen. In der streitigen öffentlichen Rechtspflege erscheint vor allem wichtig, dass der Prozess auf den Streitgegenstand beschränkt ist (die Rechtsmittelinstanz hat keine allgemeine Aufsicht über die Verwaltung); im Laufe des Beschwerdeverfahrens darf der Streitgegenstand nicht erweitert und qualitativ verändert werden. Er kann sich höchstens verengen und um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, nicht aber ausweiten. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen. Das bedeutet auch, dass die Rechtsmittelinstanz im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens die Verfügung nur insoweit überprüfen darf, als sie angefochten ist (BGE 131 II 203 E. 3.2; Entscheid der SRK vom 18. Januar 1999, veröffentlicht in VPB 63.78 E. 2; vgl. auch Alfred Kölz / Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 403 ff.; André Moser, in: Moser/Uebersax, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Basel und Frankfurt am Main 1998, Rz. 2.13 mit weiteren Hinweisen).

d. Im vorliegenden Fall ist das Anfechtungsobjekt die Verfügung vom 19. Mai 2005, mittels derer das Arbeitsverhältnis des Beschwerdeführers unter Einhaltung der Kündigungsfrist per 30. November 2005 aufgelöst, einer allfälligen Beschwerde gegen die Kündigungsverfügung die aufschiebende Wirkung entzogen und die Kündigung als unverschuldet bezeichnet wird. In seiner Eingabe vom 25. Mai 2005 beantragt der Beschwerdeführer, dass ihm eine Abgangsentschädigung nach Art. 78 und Art. 79 BPV in deren vor dem 1. Januar 2005 (Änderung der Bundespersonalverordnung vom 22. Dezember 2004, AS 2005 3) geltenden Fassungen auszurichten sei. Dieser Antrag bezieht sich nicht auf einen Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens, da darüber weder in den Erwägungen noch im Dispositiv der besagten Verfügung befunden wurde. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das Befinden über die Zusprechung einer Abgangsentschädigung und deren Höhe nach richtiger Gesetzesauslegung Gegenstand der besagten Verfügung hätte sein müssen.

aa. Der Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 BPG in Verbindung mit Art. 78 Abs. 1 Bst. c BPV (keine Rechtsänderungen erfahren) besagt, dass wenn der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis kündigt, die betroffene Person, die über 50-jährig ist und kein Verschulden daran trifft, eine Entschädigung erhält. Zum Zeitpunkt, wann über die Zusprechung einer Entschädigung und deren Höhe zu befinden ist, lässt sich aus dem Gesetzestext nichts ableiten. Ebenso wenig geben die Materialien zu den besagten Bestimmungen Aufschluss über den in Frage stehenden Moment. Der Zweck der öffentlich-rechtlichen Abgangsentschädigung bei der Kündigung langjähriger älterer Mitarbeitenden besteht darin, die sozialen und finanziellen Härten auszugleichen und gleichzeitig die Diensttreue der betroffenen Personen zu anerkennen (Martin Bertschi, Auf der Suche nach dem einschlägigen Recht im öffentlichen

Personalrecht, Das Heranziehen ergänzend anwendbarer Normen, besonders des Obligationenrechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2004 S. 639). Sie ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Chancen dieser Personen, eine neue Stelle zu finden, zurzeit schlecht stehen (Botschaft zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1618). Um den vom Gesetzgeber bezweckten, billigen Ausgleich zu schaffen, fragt es sich, ob der Entscheid über eine allfällige Abgangsentschädigung und deren Höhe bereits zusammen mit der Kündigungsverfügung zu ergehen hat.

bb. Mit der Einführung des Bundespersonalgesetzes wurde eine Annäherung an die obligationenrechtlichen Normen der Privatwirtschaft angestrebt. Gemäss Art. 6 Abs. 2 BPG gelten für das Arbeitsverhältnis beim Bund sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts (Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Fünfter Teil: Obligationenrecht [OR, SR 220]), soweit das Bundespersonalgesetz und andere Bundesgesetze nichts Abweichendes bestimmen. Wo das Bundespersonalgesetz zu einer arbeitsrechtlichen Frage keine Regel bzw. keine vom OR abweichende Norm statuiert, findet folglich - sinngemäss - das OR Anwendung. Mit dieser Anwendbarkeitserklärung füllt Art. 6 Abs. 2 BPG Regelungslücken, die ohne diesen Verweis den für die Detailnormierung zuständigen Organen, den Vollzugsinstanzen oder dem Richter zur freien Disposition stünden (Peter Helbling, Der öffentliche Dienst auf dem Weg in das OR, in Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2004 S. 249, Ziff. 5.1.).

cc. Art. 339c Abs. 4 OR bestimmt, dass die Abgangsentschädigung mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses fällig wird, wenn nicht durch schriftliche Abrede, Normalarbeitsvertrag oder Gesamtarbeitsvertrag eine spätere Fälligkeit festgelegt oder vom Richter angeordnet wird. Obwohl sich die Zwecke einer Abgangsentschädigung im OR und im Personalrecht des Bundes nicht vollständig decken (vor allem hinsichtlich des Motivs der Altersfürsorge), kann bezüglich des Zeitpunkts der Fälligkeit in beiden Fällen auf die Regelung im OR abgestellt werden. Es spricht nichts dagegen, über die Gewährung einer Abgangsentschädigung erst dann zu befinden, nachdem die Kündigungsverfügung schon ergangen ist, die nicht selber schon die Fälligkeit des Entschädigungsanspruchs auslöst. Dadurch ist es, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, möglich, auf die persönliche und berufliche Situation des Betroffenen, welche sich im Zeitraum zwischen dem Erlass der Kündigungsverfügung und dem effektiven Stellenaustritt noch erheblich ändern kann, Rücksicht zu nehmen. Nach nicht zu beanstandender Gesetzesauslegung musste deshalb in der Kündigungsverfügung nicht schon über die Zusprechung einer Abgangsentschädigung und deren Höhe befunden werden.

dd. Die Fragen um eine allfällige Entschädigung bilden deshalb gerechtfertigterweise nicht Gegenstand der Kündigungsverfügung. Da die zweite Instanz Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, nicht beurteilen darf (siehe E. 2c), ist auf den Antrag des Beschwerdeführers bezüglich Zusprechung einer Abgangsentschädigung nicht einzutreten, da sonst der Streitgegenstand

unzulässig erweitert würde. Über die Frage einer allfälligen Entschädigung hat die Vorinstanz zu einem späteren Zeitpunkt in einem separaten Verfahren zu befinden.

3.a. und b. (Kognition und Ermessen)

4.a. Ein einmal eingegangenes Arbeitsverhältnis kann von jeder Vertragspartei auch wieder beendet werden. Will allerdings der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis einseitig ohne das Einvernehmen mit der betroffenen Person kündigen, so kann er das nur aus einem der im Gesetz aufgezählten Kündigungsgründe tun (vgl. Botschaft zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1614). Die möglichen Gründe für die ordentliche Kündigung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses nach Ablauf der Probezeit werden in Art. 12 Abs. 6 BPG abschliessend aufgezählt:

- a. die Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten;
- b. Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholen;
- c. mangelnde Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten;
- d. mangelnde Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit;
- e. schwer wiegende wirtschaftliche oder betriebliche Gründe, sofern der Arbeitgeber der betroffenen Person keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann;
- f. der Wegfall einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung.

b. In Bezug auf Art. 12 Abs. 6 Bst. e BPG ist festzuhalten, dass schwer wiegende wirtschaftliche oder betriebliche Gründe nur eine Reorganisation oder Restrukturierung grösseren Ausmasses sein können. Die Frage, ob ein Amt (bzw. eine Stelle) noch gebraucht wird, ist organisatorischer Natur; die Durchführung einer Reorganisation betrifft damit keine Frage des Personalrechts, sondern eine Frage der Verwaltungsorganisation, über deren Zweckmässigkeit die Gerichtsbehörden grundsätzlich nicht zu entscheiden haben. Eigentliche Reorganisationsmassnahmen sind der gerichtlichen Überprüfung folglich weitgehend entzogen; das gilt auch für die Überprüfung durch die PRK (vgl. Entscheid der PRK vom 19. Dezember 1996 i.S. B. [PRK 1996-023], E. 3b mit weiteren Hinweisen; Hermann Schroff / David Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St. Gallen 1985, S. 126, Rz. 188).

Der Arbeitgeber darf in jedem Fall nur kündigen, wenn er den Betroffenen keine andere zumutbare Arbeit anbieten kann (Botschaft zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998, a.a.O., S. 1614). Schliesslich löst die mit wirtschaftlichen oder betrieblichen Notwendigkeiten begründete Kündigung speziell geregelte Konsequenzen aus, insbesondere auch was die Entschädigungsfrage anbelangt (Art. 19 Abs. 1 und 2 BPG).

Art und Weise der zu ergreifenden Massnahmen bei Umstrukturierungen werden in Art. 104 BPV weiter ausgeführt. Die Departemente haben diesbezüglich alles daran zu setzen, Umstrukturierungen sozialverträglich umzusetzen (Art. 104 Abs. 1 BPV). Auch wenn es die Arbeitsplatzgarantie des früheren Beamtengesetzes in der neuen Personalgesetzgebung nicht

mehr gibt, soll die Auflösung des Arbeitsverhältnisses doch die *ultima ratio* darstellen (Annie Rochat Pauchard, La nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, in Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese [RDAT] II-2001 S. 559, Fussnote 72). Gegenüber der Auflösung haben deshalb die Weiterbeschäftigung des Angestellten innerhalb oder ausserhalb der Bundesverwaltung, die Umschulung und die berufliche Weiterbildung sowie die vorzeitige Pensionierung Vorrang (Art. 104 Abs. 2 BPV). Ihrerseits haben die Angestellten diese Bemühungen des Arbeitgebers zu unterstützen und aktiv an den eingeleiteten Massnahmen oder bei der Suche nach einer neuen Anstellung mitzuwirken (Art. 104 Abs. 4 BPV). Diese Leitlinien wurden offensichtlich von der gestützt auf den bis am 31. Dezember 2001 geltenden Art. 54 Abs. 1^{bis} des Beamtengesetzes erlassenen Verordnung vom 18. Oktober 1995 über Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen in der allgemeinen Bundesverwaltung (AS 1995 5111) übernommen, weshalb auf die dazugehörige Rechtsprechung und Lehre verwiesen werden kann (Entscheidung der PRK vom 14. Juni 2005 i.S. D. [PRK 2005-003], E. 3a; vom 26. August 2003 i.S. M. [CRP 2003-007], E. 3; vom 16. Juli 2003 i.S. B. [CRP 2003-005], E. 4b).

Die Verordnung vom 10. Juni 2004 über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen (im Folgenden: die Verordnung, SR 172.220.111.5) hält zudem fest, dass mit der von einer Kündigung bedrohten Person eine Vereinbarung abzuschliessen ist, in der sich der Arbeitgeber zu verpflichten hat, das Mögliche zu tun, um der angestellten Person innerhalb oder gegebenenfalls ausserhalb der Bundesverwaltung eine zumutbare andere Arbeit zu vermitteln und wenn möglich eine Kündigung zu vermeiden; die angestellte Person verpflichtet sich ihrerseits, aktiv an der Suche nach einer Stelle mitzuwirken und eine zumutbare andere Arbeit anzunehmen (Art. 4 Abs. 2 der Verordnung).

5. Vorliegend ist unstrittig, dass schwer wiegende Reorganisationsprojekte im VBS Anlass für die angefochtene Kündigungsverfügung waren. Hingegen hält der Beschwerdeführer insbesondere dafür, dass der Stellenabbau beim VBS willkürlich vonstatten gehe, die durch das VBS angebotene Stellenvermittlung ineffizient und die ihm gegenüber ausgesprochene Kündigung damit dem Sinn nach unangemessen sei.

a. Unter der Bezeichnung «Schweizerische Armee XXI» wurde bekanntlich bereits vor einigen Jahren ein tief greifender Umbau des Wehrwesens in Angriff genommen (vgl. zum Ganzen Bericht des Bundesrates vom 24. Oktober 2001 an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI [BBl 2002 967 ff.]). In diesem Rahmen wurde per 1. Januar 2004 eine neue Organisation, die Logistikbasis der Armee (LBA), geschaffen; in einem ersten Schritt ging es darum, die diversen, vorher dezentralen logistischen Leistungserbringer unter eine Führung zu stellen. In den Jahren 2004 und 2005 müssen auf Grund des politisch bedingten Kostensparzwangs in diesem Bereich rund 600 Stellen abgebaut werden; bis zum geplanten Abschluss der Umsetzung der neuen Konzeption im Jahre 2010 sollen 1'800 Stellen eingespart worden sein (vgl. auch Interpellation von Pierre Salvi vom 10. März 2004 [04.3057]). Wie bereits hievore ausgeführt (E. 4b), kann es nicht in den Zuständigkeitsbereich der PRK fallen, Reorganisationsmassnahmen auf ihre Sinn- und Zweckmässigkeit hin zu prüfen; vielmehr ist dies Sache von Parlament und Souverän. Die PRK hat nur, aber immerhin, zu beurteilen, ob

die vor diesem Hintergrund ausgesprochenen Entlassungen auf ernstlichen Überlegungen beruhen und sachlich gerechtfertigt sind (vgl. Entscheid der PRK vom 17. August 2005 i.S. B. [PRK 2005-007], E. 4a).

Wie die Vorinstanz anführt, betrifft der Stellenabbau im Zeughaus A. die Aufgaben der Instandhaltung, welche der Beschwerdeführer bis anhin ausgeübt hat. Dass anderen Mitarbeitenden nicht gekündigt wurde, liegt in der Natur von Reorganisationsmassnahmen, welche unter Umständen nur einen begrenzten Personenkreis betreffen können. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, inwiefern die dem Beschwerdeführer gegenüber ausgesprochene Kündigung nicht auf ernstlichen Überlegungen beruht oder nicht sachlich gerechtfertigt ist.

b. Liegt ein Stellenabbau vor, ist weiter zu prüfen, ob der Arbeitgeber, wie gesetzlich verlangt, alle Möglichkeiten, den Angestellten weiterzubeschäftigen oder zu vermitteln ausgeschöpft hat, bevor er diesem ohne dessen Verschulden kündigt. Der Beschwerdeführer hat diesbezüglich am 18. November 2004 zusätzlich eine Vereinbarung mit dem VBS abgeschlossen, in deren Ziff. 3 ausdrücklich festgehalten ist, der Arbeitgeber verpflichtete sich, das Möglichste zu tun, um dem Beschwerdeführer innerhalb und gegebenenfalls auch ausserhalb der Bundesverwaltung eine zumutbare andere Arbeit zu vermitteln und wenn möglich eine Kündigung zu vermeiden.

aa. Basierend auf der Verordnung über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen (vgl. E. 4b) und um den vorhersehbaren Stellenabbau im öffentlichen Sektor möglichst sozialverträglich durchführen zu können, hat die Bundesverwaltung ein internes Job-Center, bestehend aus dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) und den Personaldiensten der Departemente, Gruppen und Ämter, eingerichtet. Zusätzlich bestehen in der Bundeskanzlei und in jedem Departement eine zentrale Koordinationsstelle für Stellenvermittlung (ZEKOST). Unter anderem wird auch ein elektronisches Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) geführt, in dessen Datenbank die Bewerberprofile von Personen in der Bundesverwaltung eingespeichert werden, die sich aktuell oder zukünftig auf Stellensuche befinden. Zugriff auf diese Informationen haben die Personalverantwortlichen sämtlicher Bundesstellen; bei der Besetzung vakanter Stellen sind diese gehalten, geeigneten internen Bewerbern und Bewerberinnen aus der Bundesverwaltung den Vorzug zu geben. Auch das VBS hält sich an den Grundsatz, dass sämtliche zur Ausschreibung gelangende Stellen primär im VBS ausgeschrieben und nur durch Personal dieses Departementes besetzt werden dürfen. Damit besteht eine eindeutige Bevorzugung von Bundesangestellten im Vergleich zu externen Bewerberinnen und Bewerbern, in deren Genuss auch der Beschwerdeführer, dessen Daten ebenfalls in die Datenbank des AVAM eingespielen wurden, gekommen ist. Diverse Gespräche während dieses Jahres, die Erstattung der Kosten für einen PC-Anwenderkurs und einen

Sprachkurs in England, belegen die Bemühungen, dem Beschwerdeführer eine neue Stelle zu vermitteln, welche bis zum jetzigen Zeitpunkt leider fruchtlos waren.

bb. Den gesetzlichen Auftrag (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. b und c der Verordnung über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen), für die notwendige Umschulung und die gezielte Weiterbildung der von einer Kündigung betroffenen Angestellten zu sorgen und vertiefte Beratungs- oder Orientierungsgespräche durchzuführen, hat das VBS an eine externe Organisation, die Covariation Search AG, delegiert. Der Beschwerdeführer hatte dort Gebrauch gemacht von Einzel- sowie Gruppenbesprechungen und bewarb sich für sieben Stellen, deren Anforderungsprofilen er aber offenbar nicht entsprach.

cc. In Anbetracht der Aktivitäten des Bereichs Personal LBA und der Covariation Search AG ist offenkundig, dass sich der Arbeitgeber ordnungsgemäss bemüht hat, den Beschwerdeführer bei der Stellensuche zu unterstützen. Abgesehen von den pauschal gehaltenen Rügen führt der Beschwerdeführer denn auch nicht aus, inwiefern das VBS ihn konkret mehr hätte unterstützen können oder welche Möglichkeiten das VBS ihm zu Unrecht nicht angeboten habe. Der Beschwerdeführer scheint zu verkennen, dass es auch am Betroffenen selber liegt, sich aktiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen; eine Arbeitsplatzgarantie gibt es spätestens seit dem Inkrafttreten der neuen Bundespersonalgesetzgebung nicht mehr, weshalb es auch Angestellten der Bundesverwaltung nicht erspart werden kann, sich mit den Bedingungen des freien Arbeitsmarktes auseinandersetzen zu müssen. Vom Bund als aktuellem Arbeitgeber kann diesbezüglich nicht mehr erwartet werden, als dass er den Angestellten in seinen Bemühungen unterstützt und sicherstellt, dass dieser von den eigens für die Stellensuche eingerichteten Möglichkeiten gehörig Gebrauch machen kann. Diese Vorgaben sind vorliegend erfüllt worden. Dass es dem Beschwerdeführer bisher nicht gelungen ist, eine neue Stelle zu finden, liegt hingegen ausserhalb des Machtbereichs der Bundesverwaltung. Die Kündigungsverfügung des VBS vom 19. Mai 2005 ist demnach ordnungsgemäss erfolgt.

6. Der Beschwerdeführer rügt, er habe unter der Drohung «wer die Unterschrift verweigert, hat in drei Monaten den letzten» die Vereinbarung betreffend Stellenabbau und Personalvermittlung vom 22. November 2004 unterzeichnet. Ob sich der Beschwerdeführer überhaupt auf einen Willensmangel berufen kann und welche die Konsequenzen daraus wären, hängt mit der rechtlichen Qualifikation der besagten Vereinbarung (verwaltungsrechtlicher Vertrag oder Verfügung) und deren Verhältnis zur eigentlichen Kündigungsverfügung vom 19. Mai 2005 zusammen. Diese beiden Fragen können letztendlich aber offen gelassen werden, da die Zustimmung des Beschwerdeführers zur besagten Abmachung, falls es einer solchen überhaupt bedurfte, frei von einem wesentlichen Mangel ist:

a. Zur Beurteilung der Frage nach einem Willensmangel sind die obligationenrechtlichen Bestimmungen analog heranzuziehen (Entscheid der PRK vom 8. Juni 2000 [CRP 1999-027], E. 4b i.f.; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 1118; René Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung,

Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a. M. 1990, Nr. 46 V). Gemäss Art. 29 OR ist ein Vertrag für den Bedrohten unverbindlich, wenn er vom anderen Vertragspartner durch Erregung begründeter Furcht zu dessen Abschluss bestimmt worden ist. Die Furchterregung erfolgt dabei durch eine Drohung. Ohne die Furcht würde der Bedrohte den Vertrag überhaupt nicht abschliessen oder nicht so, sondern mit anderen Bedingungen. Der Irrtum betrifft dabei nicht den Verstand, sondern unmittelbar den Willen und damit die innere Freiheit. Im Weiteren muss der angedrohte Nachteil widerrechtlich sein oder unter den Voraussetzungen von Art. 30 Abs. 2 OR dazu dienen, dem in einer Notlage stehenden Bedrohten die Einräumung übermässiger Vorteile abzunötigen (vgl. Peter Gauch / Walter Schluep / Jörg Schmid / Heinz Rey, Schweizerisches Obligationenrecht, Bd. 1, 8. Aufl., Zürich 2004, Rz. 874 ff.).

b. Der Hinweis durch den Vorgesetzten des Beschwerdeführers auf eine Kündigung, falls jener der Vereinbarung nicht zustimmen würde, ist für sich allein nicht widerrechtlich. Art. 4 Abs. 3 der Verordnung über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen lässt für solche Fälle eine Kündigung explizit zu. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass mit der unglücklich gewählten Formulierung «wer die Unterschrift verweigert, hat in drei Monaten den letzten» die dem Beschwerdeführer nach Art. 12 Abs. 3 Bst. c BPG zustehende sechsmonatige Kündigungsfrist unerwähnt blieb. Sicherlich hatte die Vereinbarung mit dem Beschwerdeführer nicht zum Zweck, diesem die Einräumung übermässiger Vorteile abzunötigen (vgl. E. 6a i.f.). Zusammenfassend ist also festzustellen, dass die vom Beschwerdeführer und seinem Arbeitgeber unterzeichnete Vereinbarung, falls diese als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren wäre, an keinem Willensmangel leidet und deshalb gültig zustande gekommen ist.

7. In seinen Eingaben macht der Beschwerdeführer weiter geltend, dass ihm eine Abgangsentschädigung bereits zugesprochen worden sei und rügt damit sinngemäss die Verletzung des Vertrauensschutzes.

a. (Treu und Glauben)

b. Ob dem Beschwerdeführer gegenüber tatsächlich eine konkrete Zusicherung ergangen ist, erscheint zumindest ungewiss, da nicht dargetan wird, von wem und in welcher Form eine solche abgegeben worden sei. Letztlich können diese Fragen jedoch offen gelassen werden, da behördliche Auskünfte unter dem stillschweigenden Vorbehalt der Rechtsänderung stehen. Private können sich dementsprechend bei einer Änderung der Rechtslage nicht auf eine frühere, vor der Rechtsänderung abgegebene, Auskunft berufen, es sei denn die auskunftserteilende Behörde sei für die Rechtsänderung selber zuständig gewesen und die Auskunft gerade im Hinblick auf diese Änderung erteilt worden (BGE 117 Ia 287 E. 2b mit Hinweisen; Häfelin / Müller, a.a.O., Rz. 692). Zuständig für die Änderung der Bundespersonalverordnung vom 22. Dezember 2004 (AS 2005 3) war vorliegend der Bundesrat, welcher mit der Behörde, die dem Beschwerdeführer die Auskunft hätte erteilen können oder allenfalls effektiv erteilt hat, offensichtlich nicht identisch ist. Möglicherweise wird die nach dem geltenden Recht festzulegende Höhe der Abgangsentschädigung für den Beschwerdeführer tiefer ausfallen als vor der besagten Rechtsänderung, falls ihm tatsächlich eine Entschädigung

zugesprochen wird. Ein Verstoss gegen das Recht ist darin aber nicht auszumachen. Dem Gesagten zufolge kann sich der Beschwerdeführer nicht auf eine ihm gegenüber abgegebene Zusicherung berufen.

8.a. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Stelle des Beschwerdeführers infolge der anhaltenden Restrukturierung im VBS in der bisherigen Funktion nicht weitergeführt wird. Das Departement hat seine vorhandenen Möglichkeiten, dem Beschwerdeführer eine andere Stelle zu verschaffen oder ihn anderweitig weiter zu vermitteln gehörig ausgeschöpft, weshalb die Kündigung ordnungsgemäss erfolgt ist. Da die Vorinstanz noch nicht über eine Abgangsentschädigung befunden hat und dazu zum Zeitpunkt der Verfügung vom 19. Mai 2005 auch nicht verpflichtet war, kann über das Begehren des Beschwerdeführers betreffend eine Entschädigung nicht befunden werden.

b. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, als unbegründet abzuweisen. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens ist das Beschwerdeverfahren vor der PRK - ausgenommen bei Mutwilligkeit - kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG). Ansprüche auf Parteientschädigungen sind nicht gegeben (Art. 64 VwVG).

**JAAC 70.52 - Auszug aus dem Entscheid PRK 2005-022 der Eidgenössischen
Personalrekurskommission vom 28. November 2005 in Sachen X**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	70
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 007 349

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.